

学校编码: **10384**

分类号_____密级_____

学号: **13220053303276**

UDC _____



硕 士 学 位 论 文

试析澳门回归前后政府公共关系政策的演变

An Analysis of Macau's Government Public Relations
Policies before and after Its Transition to China

方之清

指导教师姓名: 王云萍 教授

专 业 名 称: 行政管理

论文提交日期: 2008 年 4 月

论文答辩时间: 2008 年

学位授予单位: 厦 门 大 学

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2008 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。
本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

内容摘要

澳门回归中国已经有八年的时间，在这八年中，澳门的政府公共关系政策是如何影响整个澳门社会形象的打造的呢？本文试图对澳门回归前后的政府公共关系政策进行归纳对比，概括出澳门回归前后公共关系政策存在的不足以及相互可借鉴之处，并通过国内外材料案例的搜集、理论知识的系统化，对澳门今后的公共关系政策提出建议。

本文运用比较分析的方法研究澳门回归前后公共关系政策方面的异同以及施政成效；运用文献法了解澳门回归前后在公共关系政策研究方面的进展以及存在的亟需解决的问题；用发展的眼光在理论上提出政策建议。文章共分为四个部分，第一部分对政府公共关系政策进行溯前承后的囊括，说明现代政府必需积极推进政府公共关系政策的发展；第二部分概括政府公共关系政策在澳门的阶段性发展状况，第三部分以澳门政治制度为依托，基于“一国两制，澳人治澳”，从政府内部公共关系、对外公共关系以及国际公共关系三个方面详细分析 1999 年回归前后澳门政府公共关系政策的演变；第四部分以“欧文龙案”为例分析澳门政府公共关系政策目前的状况，指出其中存在的问题，并提出增强澳门特区政府内部公务人员管理、政府制度透明化和强化本地舆论加强媒体监督作用以及完善政府危机处理机制的建议。

关键词：政府公共关系；政策；澳门回归

Abstract

It has been eight years since Macau returned to China. How has the government public relations policy been shaping the image of the overall Macau society in these years? I tried to make a comparison of the government public relations policies which were adopted before and after the transition of Macau to China to find out the deficiencies and the advantages existing in these two stages, and to propose some positive suggestions for the future public relations policy of Macau.

I adopted a comparative method to study on the differences of government public relations policies of Macau before and after its transition, and try to make a comprehension of the development and the problems crying out for solutions of the study on the subject of public relations of Macau in different stages by literature analysis and finally put forward suggestions.

The paper consists of four parts. Part one was mainly about the historical and realistic conditions with a conclusion that modern government should actively advance the development of public relations policy. Then I presented a summary of the development of government public relations policies in Macau in part two. Part three was carried out mainly in three fields, i.e. internal public relations, outwards public relations and international public relations, which was based on the political system of Macau and the slogans of “one country, two systems” and “Macau people running Macau”, and tried to make an elaborate analysis of the evolution of public relations policies of Macau throughout the returning year of 1999. Part four was mainly about the general suggestions concerned, which included strengthening the personnel management in the government, transperentizing the running of government strengthening media supervision and improving the mechanism for government crisis management.

Key Words: Government Public Relations; Policy; Macau's Transition

目录

引言.....	1
一、推行政府公共关系政策是现代政府的必需.....	2
（一）什么是政府公共关系.....	2
（二）公共关系政策的推行对政府的作用.....	4
二、澳门回归前政府公共关系政策的发展概况.....	1
（一）葡萄牙对澳门的殖民统治期，是公共关系的空白期.....	1
（二）澳葡政府公关意识的转变：政府公共关系进入萌芽期.....	2
（三）《中葡联合声明》的签订，促使澳门政府公共关系进入发展期.....	2
三、回归后澳门政府公共关系政策的演变.....	2
（一）澳门的政治制度发展.....	2
（二）“和平统一、一国两制”的科学构想.....	1
（三）政府内部公共关系是有效开展全方位公关活动的基础.....	1
（四）政府对外公共关系与对内公共关系互为促进，有效建立政府形象.....	2
（五）政府国际公共关系：进一步确立城市形象.....	2
四、澳门政府公共关系的建议及展望.....	2
（一）增强澳门特区政府内部公务人员管理及政府制度透明化.....	2
（二）强化本地舆论加强各类媒体的监督作用.....	2
（三）完善政府危机管理机制.....	1
结语.....	1
参考资料.....	1
后记.....	1

Contents

Preface	1
I . The Necessity of Promoting Government Public Relations for Modern Government	2
i. The Concept of Government Public Relations	2
ii. The Benfits of the Implementation of the Public Relations Policy for the Government	1
II . An Overview of the Development of Government Public Relations Policy before Macau’s Transition	1
<i>i.</i> The Blank Period when Portugal Ruled Macau Colonially	1
<i>ii.</i> The Germinating Period	2
<i>iii.</i> The Expanding Period after the Signature of “Sino-Portugueses Joint Declaration”	2
III. The Evolution of Government Public Relations Policy of Macau	2
<i>i.</i> The Development of Macau Political System	2
<i>ii.</i> The Scientific Concepts of “Peaceful Transition;One Country,Two Ssystems” ..	1
<i>iii.</i> Internal Public Relation as the Foundation of All Public Relation activities.....	1
iv. Mutual Support of Foreign Public Relations and Internal Public Relations Fosterring Government Image Effectively	2
v. International Public Relations Further Fosterring City Image.....	2
IV. The Existing Problems of Government Public Relations Policy in Macau Special Administrative Region and Recommendations	2
i. Reinforcing the Personnel Management and Transperentizing the Running of Government	2
ii. Strengthening the Media Supervision	2
iii. Improving the Mechanism of Government Crisis Management	1
V. Concluding Remarks	1
References	1
Postscript	1

厦门大学博硕士论文摘要库

引言

公共关系自美国走向全球，至今已有百年的历史。作为一种客观存在的社会关系、社会活动，在政治、经济、文化等领域，都得到了广泛的运用，而通过这些实践活动，也促进了公共关系理论的研究和发展。虽然政府公共关系在基础原理上有其一致性，但在各国政府公共管理的运用中明显地又带有本地区政府公共关系实践活动所形成的特殊性。澳门回归祖国已有八年时间，在这八年中，澳门政府公共关系政策发生怎样的改变，又存在哪些问题？带着这些问题，本文先进入一些理论性的探讨。

一、推行政府公共关系政策是现代政府的必需

公共关系是一门新兴的学科，“是一门研究社会主题如何形成，改变，强化公众意识及行为的应用科学”，^①20 世纪初美国学者爱德华·伯内斯奠定了公共关系学学科基础，之后，公共关系自美国的政府公关推行走向世界各个国家地区。公共关系最初只应用在商业范围，但随着民主政治制度的确立与科技发展带来传播方式的日趋进步，公共关系被引入政府运作，并且成为民主政治制度的重要参考指标。政府公共关系即是公共关系学原理在政府行政管理工作中的运用，是适应市场经济发展的一种行政手段。

（一）什么是政府公共关系

在了解政府公共关系的定义之前，我们首先应该了解“什么是公共关系”。公共关系，英文翻译为“Public Relations”。公共关系作为一门独立的学科，兴起于二十世纪初。但作为一种社会实践，公共关系的历史可以追溯到人类社会组织产生之时，可谓渊源悠久。但由于公共关系学的复杂性，为复杂的社会现象、社会活动下定义的难度，以及人们研究与观察的角度不同、侧重点不同，得出的结论也是各异的，所以关于“什么是公共关系”，至今仍无人们普遍接受的定论。

纵观公共关系发展的整个过程，产生重要影响并体现公共关系多维性的论点，可概括为七个方面。它们分别是：管理职能论即公共关系是一种管理职能，是社会组织对社会公众的一种有目的地传播与沟通活动以此来影响公众行为，实现组织目标；传播沟通论即公共关系是社会组织与公众的传播沟通方式和传播沟通活动，强调的是公共关系的手段和过程；协调沟通论即强调通过公共关系活动，协调引导公众行为以达到各方面相互适应的目的；传播管理论即社会组织对社会公众进行传播管理，实现有目的的管理；塑造形象论即以塑造形象为组织目标，通过各种公共关系活动，提升自身的知名度和美誉度；咨询管理论即实施是分析趋势，预测后果，向机构领导人提供意见，履行一连串有计划的行动，以服务于机构和公众利益；社会关系论即强调公共关系是社会组织与社会之间的关系，是一种特殊的社会关系，是优化社会互动环境的一种努力。这七种观点，虽不尽相

^① 居易. 公共关系学理论研究问题的若干思考[J]. 海南师范学院学报, 1989 年 3 月。

同，但在基础意义上却是统一的，即依据各学科的综合原理，运用科学的手段，在内部和外部形成最佳的信息流通网络，赢得内部和外部公众的了解、理解和谅解，创造出一个最佳的社会关系环境，从而获得尽可能好的经济效益和社会整体效益。

本文主要采纳以下观点，即公共关系具备三种要素：社会组织、公众、传播。

“这三个要素构成了公共关系的定义：公共关系是一个社会组织为树立自身良好的形象，运用各种传播手段，使自己和公众相互了解、相互适应的一种活动或职能。”^①而政府公共关系是政府公共管理的重要组成部分，是政府运用各种传播手段或联系形式，与公众进行交流、沟通，并通过有效的管理和服 务，建立相互间适应、理解、支持、信任的行为或职能。政府公共关系是一种行政管理手段，是塑造政府良好形象的有效途径。

1. 政府公共关系的主体是政府

政府公共关系即政府与社会公众之间的传播管理，指公共关系学的一般理论在政务活动中的具体运用，以政府为主体建立的，维护和发展各种内外关系，用于体现政府根本职能的一种管理思想和实践活动。“从动态上看，政府公共关系是政府与社会公众之间的双向传播沟通活动；从静态上看，政府公共关系是发生在政府与社会公众之间的一种信息交流、沟通与传播的行为状态；从管理学角度看，政府公共关系是对政府与社会公众之间的传播行为与状态进行管理”^②。政府公共关系的重要任务在于对公众关系的开发、疏通、维持、协调、发展；通过发挥传播沟通、行为规范等职能，与社会公众建立良好关系，以维护政府良好形象。

2. 政府公共关系的基础是公共关系管理的理论

“公共关系管理即根据公共关系工作的内在联系和规律，按照一定的公共关系工作模式，设计、组织、控制公共关系的实际过程，使公共关系成为完整的职能运行系统。”^③公共关系管理的目的是：建立和维护各种重要关系；研究和预测它们的发展趋势，可能会出现的对组织有破坏性影响的问题或事件，采取措施以最

^① 赵晓兰. 最新公共关系学(第三版)[M]. 北京：中国社会科学出版社，2006 年，第 3 页。

^② 廖为建. 公共关系学[M]. 北京：高等教育出版社，2000 年，第 334 页。

^③ 廖为建. 公共关系学[M]. 北京：高等教育出版社，2000 年，第 167 页。

大限度减少那些问题和事件对组织的不利影响。显然,这种观点着眼于公共关系对整个组织管理工作的功能和作用,旨在通过开展公共关系工作加强对组织的管理,便于我们客观地把握公共关系管理在整个组织管理中的地位。可见,公共关系作为一种新型的管理方法和艺术,在组织的管理过程中发挥着独特而重要的作用。因此,从管理的手段上看,政府公共关系是建立在没有权力强制的、平等的和自愿选择的基础上,采用双向沟通、劝服方法等柔性手段进行的协调管理。

3. 政府公共关系的客体为“政府公众”

在公共关系学中,公众(The public or active audience)特指任何被共同利益或共同关心的问题联结在一起的群体。从政府公共关系学的一般意义上来讲,政府公众即指同政府公共关系主体利益紧密相关并相互影响和作用的个人、群体或组织。凡是政府公共关系传播沟通的对象都可称之为政府公众。

政府公共关系的对象极为广泛,可以说每一个人和每一个组织都从不同的角度成为政府公共关系的对象。总的来说,政府公共关系的对象可以分为内部和外部两个方面。政府公共关系的内部公众是指政府机关内依法行使国家行政权力、执行国家公务的全体人员。政府公共关系的外部公众是指作为政府管理对象的本区域内的全体公民、法人、其他社会组织和其他国家或地方政府。具体包括:公民;企业单位;事业单位;群众团体;党派团体;除行政机关以外的其他国家机关如军队、法院等;其它国家和地方政府。同时,政府公共关系具备以下五个特征:第一,相关性,即只有在特定的条件下,政府公共关系的公众才能成为实际与政府机构发生直接关系的公众;第二,群体性,即政府公共关系公众是面临共同问题的特定的社会群体;第三,复杂性,即政府公共关系面临的公众范围不仅广泛数量巨大而且由于个体公众与组织公众交织在一起同政府发生关系则呈现出了复杂的结构;第四,利益的多维性,即具体利益存在着诸多的复杂关系,加之群体范围的数量巨大结构复杂,更呈现出了公众利益的多维性;第五变动性,即政府公共关系的公众是一个开放的系统,处于不断变化发展之中。

因此,政府公共关系的工作应该把握以上五方面的特征,以发展动态的眼光来认识和把握政府公众,提高政府公共关系部门及人员的素质,有效的运用公共关系的各项职能,协调统筹,平衡各方面利益,理顺各种社会关系。

（二）公共关系政策的推行对政府的作用

政府公共关系是通过传播手段帮助政府适应并影响公众环境，力求为政府塑造良好的公众形象，争取公众对政府工作的理解和支持。因此，现代政府的健康有效运作依赖于政府公共关系管理的及时有效实施。

1. 政府公共关系活动的根本目的是维护广大社会公众利益

公共关系活动以维护广大社会公众利益为根本目的，这是政府公共关系的价值所在。政府的公共关系活动常常会包含在公共事务、公共信息或公共传播之中，并逐渐发展为一种用来完成不同组织目标的政治和行政手段。它们成为行政系统的关键组成部分，尤其是旨在填补大众政府与官僚政府之间的鸿沟。开展政府公共关系活动能够有助于调动一切可以调动的积极因素，发挥广大社会公众、社会组织的积极性，从而维护广大社会公众利益。

2. 政府公共关系活动是正确决策的必要前提

国际公关协会认为：“公共关系是分析趋势，预测结果，为组织领导提供决策咨询，执行既有利于组织又有利于公众的行动计划的艺术和科学。”^① 政府公共关系具有采集信息、了解民意和为政府提供决策咨询，帮助政府做出科学、正确的决策的职能。开展政府公共关系活动能够拓宽社会公众与政府官员沟通、交流的渠道，使他们能够及时地、平等地参与危机管理，同时也便于政府及时了解危机中的灾情、民情，以迅速、全面地搜集信息、传递信息和反馈信息，提高政府决策的时效性、准确性和全面性，使决策更加符合民众利益。

3. 开展政府公共关系活动，与社会公众建立良好关系，是维护政府形象的必要条件

开展政府公共关系活动，通过与社会公众进行交流、沟通，有助于营造和谐的氛围，消除社会公众与政府之间的隔阂，树立亲民、为民的政府形象。政府公共关系活动，使政府与社会公众之间的关系融洽，是维护政府良好形象的必要条件。

^① 张荷英. 现代公共关系学[M]. 北京：经济贸易出版社，1997 年，第 3 页。

4. 充分发挥传播沟通职能，争取公众的理解

“公共关系是这样一种管理功能，它评估公众的态度，确定个人或一个组织的政策和程序与公共利益的一致性，计划和实施行动方案以争取公众的理解和认可。”^① 政府通过公共关系活动，与社会公众建立良好的关系，有利于发挥政府公共关系传播协调职能，采用双向沟通交流的方法，争取公众的理解和认可。

5. 增强公共管理的透明度和民主性

在公共管理中，政府通过媒体传播开展公共关系活动，采用举行新闻发布会、互联网等形式，在第一时间内向社会公众提供真实的、尽可能多的有关决策的原始信息，针对社会公众的疑虑及时进行科学、客观的解释，通过直接与社会公众的交流沟通，增强了公共管理的透明度和民主性，有利于获得社会公众和非政府组织对政府的支持。

6. 促进公共管理的科学化、信息化

公共管理科学化，要求政府工作必须树立科学的态度，严格遵守科学的程序和制度，把科学的思维方法、知识体系和工作方式，运用于政府管理领域之中。^② 政府公共关系活动注重运用先进的信息传播手段，通过大众媒体和互联网，为政府与广大民众、科技人员和专家学者之间构建直接沟通、交流与合作的平台，有利于政府的信息管理和集思广益，使政府能够及时听取社会各个方面的意见，丰富了科学管理的手段，使政府更为重视互联网的作用，进一步促进了公共管理的科学化、信息化。

7. 加强国际合作，树立政府良好的国际形象

进入 21 世纪以来，在全球化时代，公共管理有明显的全球化趋势，加强国际合作日益成为必要。通过政府公共关系活动，利用现代信息传播工具，与国外的个体公众、社会组织和国际组织进行沟通和交流，加强各方面的合作，使国际社会、国际公众对政府管理的科学性、民主性有所了解，有助于维护和树立政府的国际形象。

^① 徐美恒，李明华，公共关系管理学[M]，北京：中国人民公安大学出版社，2002 年，第 7 页。

^② 张锐昕，政府上网与行政管理[M]，北京：中国大百科全书出版社，2003 年。

二、澳门回归前政府公共关系政策的发展概况

澳门于 1999 年 12 月 20 日回归祖国，在此之前，澳门在澳葡政府管治下的公共关系发展，依其成效分析，可被归纳为三个时期。

（一）葡萄牙对澳门的殖民统治期，是公共关系的空白期

1974 年前葡萄牙对澳门的殖民统治期，是公共关系的空白期。

公元前 214 年，澳门和邻近地区正式纳入中国版图，成为南海郡番禺县的一部分。^①澳门自古是中国领土的一部分。

约 1513 年，葡人欧维治(Jorge Álvares)成功抵达珠江口的屯门。此后虽又有陆续船队抵达进行贸易，但都是临时搭棚易货，完成后撤出，无葡萄牙商人久驻。在 1553—1557 年期间，葡人正式开始逐渐在澳门定居下来。随着贸易的发展和葡萄牙人东来的数目陆续增加，“葡人在澳门开始推行其雏型的管治系统，于 1560 年由居澳的葡萄牙人选出驻地首领、法官和 4 位较具威望的商人，形成管理组织，处理社区内部事务，这些都并未受到葡属印度总督（Vice-Rei）的任何控制和指示。”^②从 1572 年起，葡萄牙人向明朝政府交纳地租，朝廷正式承认了他们的居留。鸦片战争后，1849 年总督亚马留(João Ferreira do Amaral)以武力驱逐所有澳门域内的中国海关税务官员，标志着中葡两国近三百年来华洋共处分治局面的结束。

1887 年 12 月 1 日，葡萄牙与满清政府签订《中葡和好通商条约》，确立了“葡国永驻管理澳门”的权利。之后八十五年(1887—1972)中，由于葡萄牙时局动荡，澳门的管治出现朝令夕改的状况，仅在本世纪初到 1972 年的大约六十年时间内，分别通过七个澳门政治行政组织章程就可得到充分的体现：

1911 年 颁布《澳门省组织章程》

1920 年 颁发第 7030 号法令

1926 年 颁布《澳门殖民地组织章程》

1933 年 颁布《葡萄牙殖民地帝国组织章程》

^① 陈乔之．港澳大百科全书[Z]．广州：花城出版社，1993 年，第 634 页。

^② Boxer, C.R. ed., *Seventeenth Century Macau in Contemporary Documents and Illustrations* [M], Hong Kong : Heinemann (Asia), 1984,p4.

1955 年 颁布《澳门省章程》

1963 年 颁布《澳门省政治行政章程》

1972 年 重新颁布《澳门省政治行政章程》^①

自 1572 年起,葡萄牙人向明朝政府交纳地租,朝廷正式承认了他们的居留。从 1583 年葡萄牙根据城市自治制度,正式在澳门成立自治组织——议事局开始,到 1972 年重新颁布《澳门省政治行政章程》三百九十年内,前期的三百多年(1583—1887),葡萄牙只是获得澳门的合法管制权而采取各种措施,不断加强对澳门的控制。但由于葡萄牙海外扩张过程中,受到国力的限制,其更注重的是控制海上航路并保障安全,所以,澳门葡萄牙人最初的行政模式并不确定;加之中央集权及遥距统治的结果,澳门内部的自治体制无法形成,殖民管治连基本的政策统一及连贯也无法做到,更不必说公共关系政策及实行,所以这时期可以称之为澳门政府公共关系的空白期。

虽然 1583 年葡澳政府成立的议事局,理事官就有协调华人与葡人事务的公关职能,但是 16 世纪末澳门市政的成立时,实际上只有部分的富商才具有选举权,澳门的葡人并未建立完全的直接民主制度,更无充分的政治主权,即使其享有了内部自治,但却必须采取妥协的政策,服从中国法律,接受明朝官员的管辖。而即使在葡萄牙已经事实上单方面以武力谋取了澳门的主权,但由于没有中国政府的承认,葡萄牙人在澳门仍然无法有效地行使主权。按照国际公共关系协会对公共关系所作之定义:“公共关系是一种管理功能。它具有连续性与计划性。通过公共关系,公立的和私人的组织、机构试图赢得同他们有关人们的理解,同情和支持,借助对舆论的估价,以尽可能地协调他们自己的政策和做法,依靠有计划的,广泛的信息传播,赢得有效合作,实现共同利益。”^②由此可见,公共关系的最大特点是具有管理职能,同时公关工作必须表现在连续性与计划性及实现共同利益三方面,从这三个角度来衡量当时政府的公共关系,可以称之为空白期。

(二) 澳葡政府公关意识的转变: 政府公共关系进入萌芽期

1974 年至 1987 年澳葡政府公关意识的转变使得政府公共关系进入萌芽期。

葡萄牙于 1974 年 4 月 25 日发生军事政变,建立了民主政制。新政权承认海

^① 吴志良. 生存之道-论澳门政治制度与政治发展[M]. 澳门成人教育协会, 1998 年。

^② 王艺. 公共关系学[M]. 广州: 暨南大学出版社, 2007 年, 第 3 页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库